

Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Riflessioni sul caso spagnolo

Antonio Ojeda Avilés (*)

Sommario

1. Premessa. 2. I fattori che hanno condotto alla promulgazione della Legge 31/1995. 3. Uno sviluppo a due vie non sempre parallele. 4. L'ambito soggettivo universale. 5. Il duplice contenuto del debito di sicurezza a carico del datore di lavoro. 6. Una rete di sicurezza esterna. 7. Responsabilità multiple, ma mal coordinate. 8. Il quadro delle sanzioni amministrative. 9. Individuazione dei soggetti autorizzati a sospendere l'attività produttiva.

1. Premessa.

La *Ley 31/1995 de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales* è entrata in vigore nell'ordinamento spagnolo nel febbraio del 1996, quando oramai si poteva ritenere che le parti sociali non sarebbero più riuscite a raggiungere un accordo su una questione tanto rilevante come quella della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Le diverse proposte di legge avanzate fino a quel momento dal Governo erano state infatti sempre rinviate e la Commissione dell'Unione Europea era sul punto di denunciare nuovamente il Governo spagnolo per la mancata trasposizione della Direttiva-quadro n. 89/391/CEE.

Oggetto di questo articolo è l'analisi delle innovazioni più rilevanti in materia di ambiente di lavoro introdotte nell'ordinamento spagnolo in seguito alla promulgazione della suddetta Legge n. 31/1995; legge che, giova subito anticipare, delinea ora un quadro normativo di forte connotazione europeista, pur mantenendo e salvaguardando alcuni elementi caratteristici del sistema prevenzionistico spagnolo (1).

2. I fattori che hanno condotto alla promulgazione della Legge 31/1995.

La Legge 31/1995 — che, a prima vista, potrebbe apparire di contributo modesto — rappresenta in realtà, con in suoi 54 articoli, il primo strumento legislativo che disciplina in modo organico la materia della salute e sicurezza sul lavoro nell'ordinamento spagnolo.

Fino alla promulgazione di questa legge, infatti, la materia dell'ambiente di lavoro era stata affrontata solo da un punto di vista tecnico, attraverso una normativa di dettaglio che definiva, per esempio, lo spessore del casco di protezione, senza tuttavia fare alcun riferimento ai diritti ed ai doveri dei lavoratori e dei datori di lavoro.

La circostanza che, per la prima volta, la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro sia stata oggetto di un provvedimento sistematico di rango legislativo rende evidente quanto cruciale

note

(*) Traduzione di Serena Vaccari e Michele Tiraboschi.

(1) Per un primo commento alla Legge n. 31/1995 cfr. C. Agut García, M. Tiraboschi, *Tecniche traspositive di direttive comunitarie in Italia e Spagna in materia di sicurezza sul lavoro*, in questa Rivista, n. 3/1996, pp. 15-34, e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

**Salute e sicurezza:
il caso spagnolo**
Antonio Ojeda Avilés

sia divenuto il tema della sicurezza sul lavoro. Tale centralità si può cogliere valutando cinque profili fondamentali, che hanno agito come fattori di propulsione nella promulgazione della legge.

In primo luogo, la diretta correlazione tra la tutela dell'ambiente di lavoro ed alcuni diritti e doveri fondamentali previsti dalla legislazione spagnola: il diritto alla vita ed alla integrità fisica (art. 15 Cost.), il diritto alla tutela della salute mediante la prevenzione e la fruizione di prestazioni e servizi sanitari (art. 43 Cost.), nonché l'obbligo a carico dei Poteri Pubblici di vigilare sulle condizioni di sicurezza e igiene del lavoro (art. 40 Cost.).

Un secondo fattore è connesso all'enfasi posta dall'Unione Europea su questa materia, che, senza dubbio, può essere considerata come uno dei profili più qualificanti del Diritto Sociale Europeo. Considerato che già dal dicembre 1992 era scaduto il termine ultimo per la recezione della Direttiva-quadro 89/391/CEE nell'ordinamento interno, si è ritenuto essenziale giungere quanto prima ad un accordo che contemperasse gli interessi delle parti sociali con l'urgenza di trasporre la normativa comunitaria e questo prima che il Governo spagnolo fosse travolto da un'ondata di denunce e condanne da parte della Comunità Europea. Costituisce prova della connotazione europeista della Legge 31/1995 la fedeltà dei suoi contenuti e della sua struttura alla normativa comunitaria; si può dire, anzi, che ciascun articolo della legge fa diretto riferimento al dettato della disciplina prevista nelle direttive comunitarie, e questo fino al punto di sacrificare, in taluni casi, alcune norme caratterizzanti dell'ordinamento spagnolo a favore di quelle comunitarie. Ciò nonostante, nel testo della legge sono mantenute alcune figure tradizionali come i *vigilantes de seguridad* e la *Comisión Nacional de Seguridad y Salud* tratte dall'*Ordenanza Laboral de la Construcción* del 1971. Una nuova legge si rendeva necessaria anche per un terzo profilo: quello della eccessiva frammentazione e dispersione della normativa vigente in materia di ambiente di lavoro. Nessuno, tranne probabilmente gli ispettori del lavoro ed il personale dell'Istituto di Igiene e di Sicurezza (ciascuno per le relative competenze), era infatti in grado di formarsi una opinione circa la prevenzione dei rischi. Materia questa che, pertanto, veniva considerata alla stregua di un misterioso « oggetto di culto ».

Oltre che frammentaria, la normativa previgente si rivelava peraltro molto spesso obsoleta. La Legge 31/1995, nel fornire un quadro sistematico della materia, ha ora contribuito ad ammodernare il quadro legale di riferimento, prevedendo anche alcuni nuovi obblighi e diritti. Proprio per questo motivo, in dottrina vi è chi ha definito la Legge 31/1995 una legge « idilliaca », in quanto non pretende di attuare un rinnovamento radicale della materia e fa salva la normativa previgente a condizione che non abbia subito effetti di obsolescenza.

L'ultimo fattore che ha giocato un ruolo importante nella decisione di introdurre modifiche sostanziali alla materia dell'ambiente di lavoro si ricollega ad alcuni dati statistici sulle condizioni di lavoro. La Spagna occupa la ben poco onorevole « *pole position* » in ben tre statistiche comunitarie relative al lavoro: quella della precarietà dell'impiego, quella della disoccupazione e quella degli incidenti sul lavoro. Se dall'inizio degli anni Novanta il numero di lavoratori che hanno perso la vita in seguito ad incidenti sui luoghi di lavoro era progressivamente diminuito (Cortés Trujillo, 1995, p. 9 e ss.), nel 1995 si è interrotta questa tendenza discendente; i morti sul lavoro, infatti, sono stati 1.356, riportando la situazione al livello registrato all'inizio di questo decennio. Il fatto che la Spagna si trovi nei primi posti delle tre suddette statistiche non è certo un caso: alcuni esperti ritengono, infatti, che esista una stretta correlazione tra la precarietà del rapporto di lavoro e la possibilità che si verifichino incidenti. In effetti, è abbastanza logico supporre che una persona che non trascorre molto tempo sullo stesso posto di lavoro può essere soggetta, a causa dell'inesperienza, al rischio di subire incidenti con maggiori probabilità. Una situazione del genere richiedeva urgentemente un provvedimento normativo che consentisse di ridurre il numero di morti ed infortuni sul lavoro; e il fatto che non vi sia stata una espressa opposizione alla Legge 31/1995 (anche se i gravosi oneri imposti dalla *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* ai datori di lavoro hanno suscitato alcune polemiche) dimostra quanto una vera e propria legge in materia di ambiente di lavoro fosse attesa.

La denominazione finale della Legge — *Prevención de Riesgos Laborales* — è il frutto di un compromesso tra la tradizionale terminologia spagnola (igiene e sicurezza) e quella comunitaria (sicurezza e salute). Al riguardo, si deve rilevare che non sono mancate critiche sulla correttezza di tale denominazione: vi è chi sostiene che, alle soglie del XXI secolo, non si può mantenere ancora un atteggiamento difensivo di fronte ai pericoli presenti in un ambiente di lavoro come quello della fabbrica. Sarebbe stato pertanto opportuno adottare una terminologia più aggressiva per una legge « moderna », che dovrebbe riflettere quanto

propugnato da alcune recenti teorie scandinave concordi nel considerare l'ambiente di lavoro come il luogo in cui si sviluppa la vita del lavoratore e come luogo di arricchimento del benessere collettivo.

Nonostante tali critiche, la denominazione adottata dal legislatore spagnolo ha un valore positivo se si considera il suo vero proposito: contrapporre la « prevenzione » al puro « risarcimento ». L'attitudine preventiva deve infatti essere valutata come un passo in avanti rispetto alla mera esigenza di avere a disposizione un medico o una cassetta di pronto soccorso all'interno dell'impresa.

3. Uno sviluppo a due vie non sempre parallele.

L'attuazione effettiva della Legge 31/1995 è assoggettata alla approvazione di un gran numero di regolamenti, il più atteso dei quali è quello che dovrà affrontare la questione dei servizi di prevenzione. In sede di implementazione della legge, minore rilievo è stato invece assegnato alla contrattazione collettiva.

Non si tratta tuttavia di due vie di sviluppo alternative, come è nello stile delle direttive comunitarie quando suggeriscono, per la trasposizione dei loro contenuti, la via legislativa o la contrattazione collettiva. La *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* è ritenuta innanzitutto « *reglamentista* », come è stato fatto notare da alcuni autori che individuano nel massiccio rinvio alle fonti normative secondarie una forte limitazione alla disciplina di rango contrattuale (Fernández Marcos, 1995, p. 819), o anche « *fuertemente reglamentista* » (Aguilar del Castillo, 1995, p. 16), ovvero una normativa che « necessita di una estesa specificazione in via regolamentare » (Sala Franco, Arnau Navarro, 1996, p. 45). Ne sono prova l'art. 6 della legge, nel quale si menzionano ben sette regolamenti che dovranno essere emanati sotto forma di *Real Decreto*, e tutti i regolamenti che dovranno essere elaborati al fine di sostituire il Titolo II della *Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo* del 9 marzo 1971 e di adeguare l'ordinamento spagnolo alle direttive comunitarie (nonostante queste ultime permettano di essere recepite anche per mezzo di contratti collettivi).

Al riguardo si deve peraltro segnalare come già oggi esista più di un dubbio circa la competenza regolamentare, e cioè se essa debba essere attribuita allo Stato ovvero alle Comunità Autonome, data la natura ibrida delle norme in materia di salute e sicurezza, specialmente quelle definite « tecniche ».

La dottrina ha fin dall'inizio ritenuto che, sulla base dell'articolo 149.1.7 della Costituzione, la definizione della disciplina di una materia come quella della sicurezza sul lavoro dovesse essere di esclusiva competenza del legislatore (cfr. Sala Franco, Arnau Navarro, 1996, p. 42). Ancor oggi tale opinione pare dominante, anche se alcune questioni tecniche, che non risultano tra le materie coperte dalla riserva di legge, potranno essere disciplinate dalle Comunità Autonome qualora ciò sia previsto nei loro rispettivi Statuti (art. 149.3 Cost.). A tale proposito si fa notare che le competenze relative all'ambiente, alla salute e all'igiene sono considerate dall'art. 148 della Costituzione materie la cui competenza può essere trasferita.

In materia di prevenzione si è poi creato un conflitto di competenza tra legislazione e contrattazione collettiva.

Parte della dottrina ritiene infatti che la *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* abbia letteralmente « dimenticato » (più che consapevolmente « escluso ») il rinvio alla contrattazione collettiva. Se si accoglie questo indirizzo interpretativo, l'art. 6 della legge dovrà allora essere interpretato nel senso che il Governo dovrà accordarsi con le parti sociali in sede di elaborazione dei regolamenti che dovranno attuare la legge stessa circa la ripartizione delle competenze (Sala Franco, Arnau Navarro, 1996, p. 47 e López Terrada, 1996, p. 11).

Secondo questa impostazione dottrinale, regolamento e contrattazione collettiva non sono incompatibili. Il legislatore dovrà anzi dare spazio alla contrattazione collettiva, come del resto previsto dall'art. 37 della Costituzione, che infatti riconosce il diritto alla attività di contrattazione collettiva tra i rappresentanti dei lavoratori e quelli dei datori di lavoro, coscome la forza vincolante dei contratti collettivi (in tema cfr. Ojeda Avilés, 1995, p. 608 e ss.; López Gandía, 1988, p. 24). Un intervento nel merito delle materie disciplinate dall'autonomia collettiva sarà ammesso solo al fine di tutelare i diritti fondamentali dei lavoratori (la dignità, la salute, l'integrità fisica) e l'ordine pubblico. In caso contrario si

**Salute e sicurezza:
il caso spagnolo**
Antonio Ojeda Avilés

creerebbe un palese contrasto con i diritti costituzionalmente garantiti ai lavoratori ed ai loro rappresentanti sindacali.

In realtà, il legislatore non si è mostrato particolarmente entusiasta di fronte alla possibilità di rinviare alla contrattazione collettiva il compito di dare effettiva attuazione alla *Ley de Prevención de Riesgos Laborales*. Alle parti sociali viene infatti affidato un compito puramente marginale di miglioramento e specificazione delle disposizioni elaborate dal legislatore. Sebbene la dottrina parli in proposito di un ruolo supplementare e complementare della contrattazione (v. Alemán Páez, 1995, p. 8), nella realtà ad essa non resta altro spazio che quello di migliorare le tutele inderogabili di legge ed avanzare proposte alternative a quelle del legislatore (Alvárez Alcolea, 1996, p. 23), o anche la possibilità di adattare in modo concreto la legge alle particolari esigenze delle Amministrazioni Pubbliche. Compito questo, che, in definitiva, configura una funzione di mera supplenza della contrattazione collettiva.

Il legislatore spagnolo non ha mostrato particolare entusiasmo neppure di fronte alla possibilità di rinviare alla contrattazione collettiva per la trasposizione delle direttive comunitarie all'interno dell'ordinamento nazionale. I casi in cui tale facoltà è espressamente riconosciuta sono decisamente circoscritti se confrontati con quelli che il Diritto Sociale Comunitario ha previsto in questi ultimi anni (Bercusson, 1996, p. 334 e ss.; Roccella, Civale, Izzi, 1995, p. 605 e ss.). Sicuramente, questo atteggiamento di sfiducia nei confronti della contrattazione collettiva è dovuto alla circostanza che i diritti in questione rientrano nella ristretta cerchia dei diritti fondamentali del lavoratore, e per tale ragione la loro tutela è di esclusiva competenza della legge.

Particolarmente discusso, in proposito, risulta essere l'art. 2 della legge, che, come già anticipato, in presenza di diritti fondamentali dei lavoratori autorizza un intervento meramente suppletivo della contrattazione collettiva. Si ritiene, infatti, che tale articolo sia anacronistico e mal si inserisca in un contesto in cui la contrattazione collettiva ha pieno riconoscimento e dà luogo a continui « *acuerdos* » e « *pactos* ».

La recente riforma del diritto del lavoro del 1994 ha peraltro consacrato persino l'esistenza di « accordi » aventi efficacia *erga omnes* distinti dai contratti collettivi veri e propri. In questo contesto, come in altri in cui si parla di contratti, si utilizza tale sostantivo in senso lato, comprensivo di tutti i prodotti della contrattazione collettiva aventi efficacia generale (cfr. Ojeda Avilés, 1996a, p. 209 e ss.) (2).

4. L'ambito soggettivo universale.

La *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* estende la sua tutela a tutti i lavoratori subordinati, inclusi quelli assunti con contratto di lavoro a tempo determinato, con un contratto di lavoro interinale e con un contratto di lavoro a tempo parziale.

Le disposizioni della legge trovano peraltro applicazione anche a favore di alcune categorie di lavoratori che normalmente, non rientrano nel campo di applicazione della normativa lavoristica: i lavoratori autonomi e i pubblici dipendenti.

In una fase storica in cui l'intervento dello Stato nei rapporti di carattere privato si sta progressivamente restringendo (si pensi a problematiche quali il consumo di droga, l'aborto, il suicidio e l'eutanasia), l'estensione della disciplina legislativa a queste categorie di lavoratori si giustifica in base a considerazioni di carattere economico e segnatamente in ragione dei costi che comporta per tutta la società un incidente sul lavoro.

La *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* impone pertanto anche al lavoratore autonomo di rispettare le disposizioni in materia di salute e sicurezza durante il suo lavoro, mentre si disinteressa di ciò che fa nei momenti liberi. Di fronte alla sua inerzia nell'adeguamento alle prescrizioni delle norme a carattere preventivo, il lavoratore autonomo potrà essere

note

(2) N.d.t. La legislazione spagnola riconosce due livelli di contrattazione collettiva: il livello aziendale e quello sovra-aziendale. Se stipulati in conformità ai requisiti di legge i contratti collettivi *de empresa* e quelli *supraempresariales* hanno efficacia *erga omnes*. In mancanza di contratti collettivi *erga omnes* applicabili nell'unità produttiva, possono essere stipulati *acuerdos de empresa* tra il datore di lavoro e i rappresentanti dei lavoratori. La natura giuridica di questi accordi è ambigua e non è chiaro se si tratti di un vero e proprio contratto collettivo o di un *tertium genus* negoziale; tuttavia, con la riforma del 1994, sono state ampliate in modo significativo le possibilità di ricorso a questa tipologia contrattuale.

sanzionato con una multa di 100 milioni di *pesetas*, o con la chiusura del suo negozio o della sua attività professionale.

Non tutte le disposizioni della legge di prevenzione trovano comunque applicazione anche per il lavoro autonomo (V. in particolare gli artt. 18 e 21); a meno che, naturalmente, il lavoratore autonomo non abbia alle proprie dipendenze lavoratori subordinati.

L'estensione più rilevante del campo di applicazione della legge è comunque quella effettuata a favore dei dipendenti pubblici. Da questo punto di vista il legislatore spagnolo ha seguito le prescrizioni contenute nella disciplina comunitaria, utilizzando peraltro la facoltà concessa dalla direttiva quadro di estendere la normativa prevenzionistica a talune particolari categorie di pubblici dipendenti — come quelli delle forze armate e di polizia e i dipendenti dei servizi di protezione civile — tenendo conto delle peculiarità del servizio espletato.

Nel processo di adeguamento delle disposizioni della legge alle peculiarità del pubblico impiego non si è tuttavia ancora tenuto in considerazione un fatto molto importante che distingue nettamente il settore pubblico da quello privato: la Amministrazione (centrale) è infatti destinata ad essere giudice e parte attiva nel processo di attuazione della legge, nonché nella fase di controllo circa l'effettiva e corretta implementazione delle disposizioni in essa contenute. A ben vedere, sarebbe forse stato più corretto prevedere un controllo esterno, coordinato, ad esempio da un comitato indipendente con funzioni compositive delle controversie tra il Ministero del Lavoro e l'Amministrazione centrale o altri organi ed enti pubblici. Questa confusione dei ruoli si avverte in modo evidente nella composizione del massimo organo previsto dalla *Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, e cioè la *Comisión Nacional de Seguridad y Salud*, accusata dalla dottrina di essere « datoriale » per tre quarti dei suoi componenti, come si avrà modo di verificare nel paragrafo 6.

Il procedimento sanzionatorio previsto a fronte di infrazioni commesse dalla Pubblica Amministrazione è piuttosto peculiare: l'Ispettorato del lavoro effettuerà il controllo e, accertato un inadempimento, ingiungerà all'unità ispezionata l'attuazione delle norme di sicurezza. In caso di controversia, competente a dirimere la questione sarà il Consiglio dei Ministri. Ciò che più sorprende è la differenza di trattamento riservato alla Amministrazione Pubblica rispetto alle imprese private: di fronte all'inadempimento da parte di queste ultime degli obblighi della legge è infatti prevista una sanzione di importo minimo pari a 100 milioni di *pesetas*, mentre qualora fossero le Amministrazioni Pubbliche a commettere la stessa infrazione ad esse verrà semplicemente richiesto di adottare i mezzi correttivi idonei ad adempiere la disposizione di legge.

In altre parole, la sanzione consisterebbe semplicemente nell'obbligare l'Amministrazione ad adempiere a quanto già previsto dalla legge. Se da una parte può essere un ragionamento corretto, dal momento che l'Amministrazione Centrale finirebbe col pagare una multa con una mano e ricevere il corrispettivo con l'altra, non vale la stessa argomentazione per la moltitudine di organismi locali ed autonomi.

Un altro aspetto caratteristico della *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* nelle Amministrazioni Pubbliche è relativo alla rappresentanza del personale in queste materie. Vi è un unico comitato di salute e sicurezza formato dai delegati di prevenzione appartenenti all'organo corrispondente in un ambito normalmente provinciale, anche se la legge consente altri ambiti settoriali e decentralizzati. I citati delegati, vera e propria struttura portante della vigilanza della disciplina prevenzionistica per quanto concerne i lavoratori, si integrano per i profili più operativi nel loro rispettivo organo di rappresentanza unitaria, di modo che potranno verificarsi, in taluni casi estremi, contrasti tra i diversi delegati (tema questo su cui torneremo successivamente). Dove non esistano organi di rappresentanza unitaria, potranno essere designati quali delegati della prevenzione, i delegati sindacali.

L'estensione dell'ambito soggettivo della *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* a sfere generalmente non soggette alla normativa lavoristica può rappresentare un passo in avanti nel processo di *laboralización* del settore pubblico (Palomeque López, 1996, p. 203). Larga parte della dottrina ritiene che sia positivo che la prevenzione dei rischi sul lavoro vada configurandosi come una disciplina autonoma, un apparato normativo *sui generis* che non si integra nel diritto del lavoro. È questa tuttavia una visione estranea a quella di un diritto del lavoro moderno che si configura infatti come una legislazione di forma variabile, dove ogni blocco normativo ha un ambito di applicazione ed un'intensità di tutela differenziati e nelle cui numerose pieghe si inglobano perfettamente le norme della *Ley de Prevención de Riesgos Laborales*.

**Salute e sicurezza:
il caso spagnolo**
Antonio Ojeda Avilés

5. Il duplice contenuto del debito di sicurezza a carico del datore di lavoro.

La *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* dedica vari capitoli, dal terzo al sesto, agli obblighi del datore di lavoro. Questi possono essere ricondotti a due tipologie: i primi, aventi contenuto « materiale », si riferiscono agli specifici obblighi di salute e sicurezza; i secondi, aventi contenuto « organico », delineano gli organi di prevenzione dell'impresa, sia quelli rappresentativi che quelli tecnici.

Per effetto della normativa comunitaria, le prescrizioni del primo tipo sono notevolmente aumentate sia da un punto di vista quantitativo che contenutistico, se paragonate con quanto disponeva la citata *Ordenanza General de Seguridad e Higiene* del 1971; assieme ad esse, tuttavia, sono aumentati anche i costi economici per le imprese.

Le novità principali sono: 1) l'indicazione dei principi ispiratori della prevenzione (art. 14: *evitar, evaluar, combatir, planificar los riesgos y su prevención*); 2) la valutazione iniziale e periodica dei rischi (art. 16: *ya mediante auditorías, ya mediante un servicio externo, con planes y programas de actuación preventiva*); 3) la protezione individuale e collettiva nei gruppi di lavoro; 4) l'informazione individuale e collettiva circa i rischi e la tutela; 5) la formazione dei lavoratori, sia iniziale che in seguito a cambiamenti nell'impresa; 6) l'analisi di situazioni di emergenza; 7) l'informazione circa i rischi gravi ed imminenti che si possono produrre e l'interruzione dell'attività qualora ciò fosse necessario al fine di evitare questi ultimi; 8) la vigilanza periodica della salute; 9) l'elaborazione e la disponibilità di dati circa i possibili rischi esistenti e gli incidenti accaduti; 10) il coordinamento dei mezzi di prevenzione applicabili nei casi di appalto e di ricorso a lavoratori autonomi che opereranno negli stabilimenti del datore di lavoro in questione; 11) la protezione delle categorie di lavoratori più soggetti al rischio.

I capitoli 4 e 5 configurano un quadrilatero di organi di prevenzione presenti all'interno dell'impresa e a cui vengono attribuiti compiti di assistenza e controllo dei due soggetti principali: l'imprenditore e la rappresentanza generale dei lavoratori (normalmente il comitato di impresa). Che i soggetti principali siano questi ultimi (e non gli organi di prevenzione) lo si comprende da diversi dettagli della legge, ad esempio quando essa assegna alla rappresentanza generale la facoltà di interrompere l'attività di fronte ad un rischio grave ed imminente. I quattro organi cui si è accennato costituiscono altrettanti strumenti ausiliari per il datore di lavoro e gli organi di rappresentanza. In senso metaforico, possiamo associare ciascun organo ad una parte del corpo umano: i vigilanti della sicurezza sono l'occhio del datore di lavoro; i servizi di prevenzione le mani; i delegati della prevenzione sono gli occhi dei lavoratori e il comitato di salute e sicurezza la loro voce. Analizziamoli uno ad uno.

I vigilanti della sicurezza ricevono scarsa attenzione dalla legge, al punto che non ne vengono definite nemmeno le funzioni. Essa si limita infatti a definirli dei lavoratori designati dal datore di lavoro per lo svolgimento dell'attività di prevenzione. Appaiono, pertanto, delle figure residuali che vengono istituite solo nel caso in cui i limiti numerici dell'impresa non richiedono un servizio di prevenzione (3); qualora i lavoratori dipendenti fossero meno di sei, tale funzione potrebbe essere svolta dallo stesso datore di lavoro.

I servizi di prevenzione a prima vista appaiono come gli organi di vigilanza più articolati e completi; tuttavia, quando si analizzano le funzioni loro assegnate si avverte una differenza qualitativa rispetto ai primi. Più che gli occhi, essi costituiscono le mani del datore di lavoro, in quanto sono titolari di importanti funzioni esecutive, per il compimento delle quali devono controllare ed essere a conoscenza delle condizioni di rischio all'interno dell'impresa, al fine di elaborare ed applicare i programmi di attuazione preventiva, la valutazione dei fattori di rischio, la prestazione del primo soccorso o la vigilanza della salute dei lavoratori. L'altra differenza sostanziale con i vigilanti è il loro carattere tecnico, la dotazione, cioè, di strumenti tecnici dei quali sono sprovvisti i primi. Non a caso, questo organo sostituisce il servizio medico dell'impresa (quando si tratta di servizi interni costituiti da personale dell'impresa) e le *Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales* (quando il datore di lavoro ricorre ai servizi di un'impresa specializzata).

I delegati della prevenzione sono i membri della rappresentanza unitaria, designati dalla stessa affinché si occupino di una serie di funzioni di prevenzione, in principal modo del

(3) L'art. 31.1 stabilisce che « Si la designación de uno o varios trabajadores fuera insuficiente para la realización de las actividades de prevención..., el empresario deberá recurrir a uno o varios servicios de prevención ».

controllo (consistente nell'essere sempre informati e nell'affiancare i tecnici della prevenzione) e, in misura minore, funzioni decisorie (4). I compiti che vengono loro assegnati sono vari; questo è il risultato di una diaatriba tra sindacati e datori di lavoro, sviluppatasi nel corso dell'elaborazione del testo di legge, conclusasi con la prevalenza della volontà dei primi, i quali desideravano che ai delegati non fosse assegnata una funzione al margine della rappresentanza unitaria. Ad essi spettano le stesse garanzie riservate ai rappresentanti del personale, sebbene con un numero di permessi più ampio come il diritto di partecipazione a determinate riunioni, di controllare i luoghi di lavoro e di ricevere la formazione necessaria. Al comitato di salute e sicurezza, la *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* attribuisce una posizione di minore rilievo rispetto a quella assegnata dalla precedente normativa al *comité de seguridad e higiene*, dando ragione a coloro che sostengono che ora i poteri più significativi sono attribuiti ai delegati della prevenzione (Fernández Marcos, 1995, p. 831). La sua composizione ha dato adito ad alcune perplessità: l'art. 38 della legge lo definisce un organo paritario, formato da delegati della prevenzione e rappresentanti del datore di lavoro in numero uguale; una parte della dottrina sostiene, invece, che i posti debbano essere ripartiti tra i sindacati in modo proporzionale alla loro forza (Sala, Arnau, 1996, p. 153; Albiol Montesinos, 1995, p. 36). Si ritiene, tuttavia, che il comitato debba essere composto da tutti i delegati della prevenzione, così come la giurisprudenza si è orientata sui vecchi *comités de seguridad e higiene* dei quali la normativa precedente aveva difeso il rispetto della proporzionalità, al fine di evitare abusi.

Per quanto concerne i rappresentanti del datore di lavoro, si ritiene che l'uguaglianza con il numero dei delegati non debba essere intesa in senso fisico, bensì sulla base dei voti esprimibili, come si può ricavare dall'art. 38, comma 2, della legge, il quale sostiene che alle riunioni possono partecipare, senza però poter votare, i delegati sindacali e i responsabili tecnici della prevenzione che non sono compresi tra i componenti del comitato. Una analoga soluzione è adottata in sede di contrattazione collettiva, dove una parte ha lo stesso potere dell'altra, seppure il numero di rappresentanti per ciascuna vari. Interpretare la norma in un senso diverso significherebbe far partecipare al comitato un numero molto elevato di rappresentanti dell'impresa, al solo scopo di fungere « da ripieno ».

Il comitato partecipa alla elaborazione, alla attuazione ed alla valutazione dei piani e dei programmi di prevenzione, promuove iniziative e deve conoscere la situazione, i documenti e gli incidenti connessi alla prevenzione: un insieme di compiti, il cui nucleo consiste nel comunicare all'imprenditore le opinioni dei lavoratori in materia di salute e sicurezza.

6. Una rete di sicurezza esterna.

Il controllo interno si completa con il controllo esercitato dagli organismi pubblici, assistiti da organi consultivi, configurando, in tal modo, una rete di sicurezza esterna di notevoli dimensioni.

Anche il controllo esterno forma a sua volta, un quadrilatero costituito dai dipartimenti competenti del Ministero del Lavoro, della sanità, dell'Industria, dell'Ambiente e dell'Istruzione. Il progresso più importante che si compie con la *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* risiede nel principio di coordinamento amministrativo enunciato dall'art. 11 a favore del Ministero del lavoro. Si tratta, tuttavia, di un piccolo passo in avanti, in quanto l'informazione ottenuta dall'Ispettorato del lavoro è ripartita tra tre distinti dipartimenti ministeriali, quando invece il coordinamento avrebbe dovuto essere permanente. Probabilmente la necessità più pressante si ha in altri momenti critici, come le già citate situazioni di rischio imminente o quelle di imputazione di qualche infrazione al datore di lavoro. Il problema che si crea in casi come questi è la possibilità che due dipartimenti effettuino valutazioni diverse, ponendo in essere sanzioni differenti. Simili discordanze non possono essere risolte all'interno di organi consultivi come quelli che si analizzeranno nel seguito, a cui la legge sembra assegnare compiti di coordinamento dei dipartimenti ministeriali.

Gli organi consultivi sono di due tipi: l'*Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo* (INSHT), avente funzioni scientifiche e tecniche dedicate alla ricerca e la *Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo* (CNSST), che assiste le Amministrazioni Pubbliche nella formulazione delle politiche e dei progetti normativi in materia di salute e sicurezza.

(4) Per esempio, la decisione di interrompere l'attività di fronte ad un rischio grave ed imminente, nel caso in cui la rappresentanza unitaria, a cui la Legge attribuisce normalmente questo compito, non possa riunirsi.

**Salute e sicurezza:
il caso spagnolo**
Antonio Ojeda Avilés

La composizione della *Comisión* è stata oggetto di critica, in quanto formalmente essa dovrebbe essere paritetica (anche se il *Real Decreto* 1879/1996 attribuisce 17 posti alle Amministrazioni e 19 ai rappresentanti sindacali e dei datori di lavoro), ma nella realtà vi è un dominio datoriale, una volta ritenuta anche l'Amministrazione Pubblica datore di lavoro. È una critica comunque meno rilevante di quanto possa apparire, dal momento che l'assegnazione dei voti avviene sulla base di un sistema in cui si attribuisce un voto ad ogni rappresentante amministrativo e due voti ad ogni rappresentante dei lavoratori e dei datori di lavoro; in tal modo, vi è sì una sovra-rappresentazione di questi ultimi, ma il rapporto non è più di uno contro tre bensì uno contro due. Comunque, sarebbe stato certamente più corretto organizzare un organismo consultivo meno burocratizzato come il *Consejo Económico y Social*.

Se l'*Instituto Nacional de Seguridad e Higiene* ha un carattere ispettivo, la *Fundación para la información, formación y promoción de acciones preventivas*, anch'essa creata dalla Legge n. 31/1995, ha invece un carattere didattico e di orientamento delle piccole imprese.

7. Responsabilità multiple, ma mal coordinate.

La legge ha elaborato un completo ventaglio di casi in cui si possono verificare conflitti di competenza in ragione sia del tipo di situazione sia del tipo di responsabilità (civile, penale ed amministrativa).

Esistono tre regole generali per risolvere i conflitti di competenza, una delle quali sembra essere piuttosto controversa. In primo luogo viene confermata la vigenza del principio *ne bis idem*, tanto nel suo aspetto materiale (non si ha una duplice sanzione, penale e civile, in due casi aventi identità di soggetto, fatto e fondamento) quanto in quello processuale (l'autorità amministrativa sospenderà il procedimento finché non interverrà una sentenza di accoglimento o di rigetto del tribunale). La legge non ha risolto il dubbio se il giudice del lavoro nel decidere la medesima controversia nell'ambito delle sue competenze, possa o meno ampliare la base probatoria. La parte maggioritaria della dottrina ritiene che si possa ampliare, sempreché non contraddica quanto deciso dal primo giudice (in questo senso, v. Arroyo Zapatero, 1988, p. 19; Nieto García, 1993, p. 376; Baylos Grau, Terradillos Basoco, 1990, p. 209; Pérez Capitán, 1994, pp. 2281 e 2311. Di parere contrario, García Blasco, 1989, p. 202).

In secondo luogo, la *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* interviene nell'ambito della polemica avente ad oggetto la natura giuridica delle obbligazioni in assenza di mezzi di sicurezza negli incidenti sul lavoro, senza tuttavia prendere posizione in proposito (in dottrina, sul carattere indennizzatorio dell'obbligazione, v. Aparicio Tovar, 1991, p. 738; González Ortega, Aparicio Tovar, 1996, p. 273; Hurtado González, 1995; sul carattere punitivo o sanzionatorio, v. invece Montoya Melgar, 1967, p. 529; Fernandez Marcos, 1992, p. 188; Monereo Pérez, 1991, p. 51 e ss.; Sala Franco, Arnau Navarro, 1995, p. 188; Carril Vázquez, 1996, p. 4).

In terzo luogo, oltre la questione del *ne bis idem* ma all'interno del medesimo contesto relativo alle incompatibilità del cumulo di responsabilità in assenza di mezzi di sicurezza negli incidenti sul lavoro, l'art. 42 stabilisce che, per quanto concerne le relazioni tra tribunali di diverso ordine, la dichiarazione dei fatti provati contenuta in una sentenza amministrativa passata in giudicato vincolerà il giudice civile con riferimento alla attribuzione di responsabilità.

8. Il quadro delle sanzioni amministrative.

La materia della prevenzione riceve dalla *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* un ampio sviluppo (Val Arnal, 1995, p. 2; Alemán Páez, 1995, p. 16) rinvenibile nella duplicazione delle sanzioni « gravi » (si passa da nove a diciannove) e molto « gravi » (da quattro a otto), definite precedentemente dalla *Ley de Infracciones y Sanciones laborales* del 1988 e nell'incremento del valore di tali sanzioni, che raggiunge i cento milioni di *pesetas*.

Al riguardo sono sorti due ordini di dubbi e precisamente: quali tipi di inadempimenti vengono considerati infrazioni punibili con sanzioni amministrative? l'elenco delle sanzioni può essere utilizzato anche per materie non relative alla prevenzione, seppure connesse all'area della salute e sicurezza?

Gli inadempimenti sanzionabili si assoggettano al principio di legalità. La *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* appare qui come la punta di un enorme iceberg per quanto concerne

la attribuzione di « infrazioni normative » che si sostanziano in azioni od omissioni dei datori di lavoro in materia di prevenzione, che violano le norme di legge, regolamentari e amministrative, in materia di ambiente di lavoro.

Analogamente a quanto accade relativamente al contenuto « essenziale » e al contenuto « addizionale » dei diritti fondamentali, dove tutto ciò che la legislazione ordinaria aggiunge alla fonte primaria beneficia anch'essa della tutela privilegiata dei diritti fondamentali, si considerano infrazioni sanzionabili gli inadempimenti di quanto stabilito nelle clausole dei contratti collettivi relative alla prevenzione.

Ancora una volta il legislatore manifesta il suo timore nel momento in cui estende alla regolamentazione collettiva le contravvenzioni poste a presidio della norma di legge. A tale proposito, tuttavia, sorge nuovamente l'incognita circa il significato attribuito dalla *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* all'espressione *convenio colectivo*, dal momento che, come si è visto già in precedenza, non può essere intesa nel senso stretto in cui è comunemente impiegata. Si ritiene che nel termine *convenios colectivos* debbano ricomprendersi sia i contratti collettivi in senso stretto sia gli accordi con efficacia generale. Applicare le sanzioni amministrative oltre tale limite, cioè agli inadempimenti dei « patti » ad efficacia limitata, come sostiene una parte della dottrina (González Ortega, Aparicio Tovar, 1996, p. 56) sembra inverosimile.

La seconda questione attiene alle infrazioni non sanzionate dalla legge. Non dimentichiamo che le altre infrazioni relative all'ambiente di lavoro sono punite con sanzioni inferiori rispetto a quelle previste per le infrazioni in materia di salute e sicurezza e alcune delle infrazioni tipizzate dalla Legge n. 31/1995 possono assimilarsi a quelle riconosciute nello *Estatuto de los Trabajadores* e nella *Ley de Infracciones y Sanciones laborales*; tuttavia, le possibilità di applicazione indiretta derivano più facilmente da infrazioni relative alla dignità della persona, le cui manifestazioni più umilianti non trovano che una debole risposta nella legislazione penale e del lavoro.

9. Individuazione dei soggetti autorizzati a sospendere l'attività produttiva.

In presenza di un rischio grave ed imminente all'interno degli stabilimenti dell'impresa occorre interrompere l'attività lavorativa nella zona considerata pericolosa. Il regime stabilito dalla *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* può considerarsi eccessivo sotto alcuni aspetti e semplicistico per altri.

L'interruzione dell'attività produttiva può essere decisa dal datore di lavoro, da ciascun lavoratore, dai rappresentanti *legali* dei lavoratori, dall'Ispettorato del lavoro, nonché del Governo (artt. 21, 44, 53). La normativa precedente assegnava tale funzione al *Comité de seguridad e higiene* e, in sua mancanza, ai rappresentanti *legali* dei lavoratori; i lavoratori individuali avevano invece una facoltà molto limitata. Ora, invece, essi hanno il pieno diritto di abbandonare il luogo di lavoro. In tal modo la legge assume simultaneamente i due modelli, quello collettivo e quello individuale, presenti nell'esperienza comparata senza prevedere le difficoltà di connessione tra i due (Brooks, 1993, p. 207 e ss.; Id., 1994, p. 475 e ss.).

La nozione di « rappresentanti *legali* dei lavoratori » fa riferimento ai due canali di rappresentanza, quella unitaria e quella sindacale, presenti in azienda. La situazione può assumere vaste proporzioni quando al problema del coordinamento tra i due organismi di rappresentanza si aggiunge la presenza nella stessa unità produttiva di diversi contratti. La dottrina ha avvertito immediatamente le carenze di questa regolamentazione (Ojeda Avilés, 1996b, p. 309 e ss.).

Bibliografia

Aguilar del Castillo (1995), *Los derechos de participación directa de los trabajadores en la nueva Ley 31/1995 de 8 noviembre, de prevención de riesgos laborales*, Comunicación a las XIV Jornadas Universitarias Andaluzas, Benalmádena (Málaga).

Agut Garcia, Tiraboschi (1996), *Tecniche traspositive di direttive comunitarie in Italia e Spagna in materia di sicurezza sul lavoro*, in q. Rivista, n. 3, p. 15 e ss.

Albiol Montesinos (1995), *Los representantes de los trabajadores en la jurisprudencia laboral*, Valencia, p. 36.

Alemán Páez (1995), *Principios y caracterización general de la Ley de Prevención de riesgos laborales*, Comunicación a las XIV Jornadas Universitarias Andaluzas, Benalmádena (Málaga).

Alvárez Alcolea (1996), *Representación, participación y*

**Salute e sicurezza:
il caso spagnolo**
Antonio Ojeda Avilés

negociación en materia de salud y seguridad laboral, Comunicación al VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Valladolid.

Aparicio Tovar (1991), *Las obligaciones del empresario de garantizar la salud y la seguridad en el trabajo*, in REDT, n. 49.

Arroyo Zapatero (1988), *Manual de Derecho Penal del Trabajo*, Barcellona.

Baylos Grau, Terradillos Basoco (1990), *Derecho Penal del Trabajo*, Madrid.

Bercusson (1996), *European Labour Law*, Londra.

Carril Vásquez (1996), *Análisis jurisprudencial del recargo por prestaciones por omisión de medidas de seguridad*, Comunicación al VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Valladolid.

Cortes, Trujillo (1995), *La intervención de los trabajadores y sus representantes en la nueva Ley de Prevención de Riesgos*, Comunicación a las XIV Jornadas Universitarias Andaluzas, Benalmádena (Málaga).

De Vicente Pachés (1996), *El derecho a la protección de la salud del trabajador: la prevención del acoso sexual en el lugar de trabajo*, Comunicación al VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo.

Fernández (1995), *El contenido de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales: puntos críticos*, in *Actualidad Laboral*, n. 48.

Fernández Marcos (1992), *La agravación de responsabilidad por accidente de trabajo y enfermedad profesional en la doctrina del Tribunal Constitucional*, in *Ensayos sobre temas actuales de Seguridad e Higiene en el Trabajo*, Madrid.

García Blasco (1989), *Infracciones y sanciones en materia laboral. Un comentario a la Ley 8/1988, de 7 de abril*, Madrid.

Gómez Muñoz (1996), *Libre circulación de trabajadores en el empleo público*, Madrid.

González Labrada (1996), *La Ley de Prevención de Riesgos Laborales y la obligación contractual de seguridad e higiene: significado y contenido*, in *Actualidad Laboral*, n. 7.

González Ortega, Aparicio Tovar (1996), *Comentarios a la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales*, Madrid.

Hurtado González (1995), *La naturaleza resarcitoria del recargo de prestaciones por incumplimiento en materia de prevención de riesgos laborales*, Comunicación a las XIV Jornadas Universitarias Andaluzas, Benalmádena (Málaga).

Johansson (1996), *Occupational health: New approaches*, in *Nordic Labour Journal*, n. 2.

López Gandía (1988), *La negociación colectiva de los funcionarios públicos*, in *Revista de Treball*, n. 8.

López Terrada (1996), *La delegación reglamentaria en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y sus consecuencias en el ámbito de la función pública*, Comunicación al VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Valladolid.

Molina Navarrete (1995), « *Tu quoque* »: un « estatuto de autonomía » para el « Derecho » de la Seguridad y Salud en el trabajo. Si no, cómo, para qué?, Comunicación a las XIV Jornadas Universitarias Andaluzas, Benalmádena (Málaga).

Monereo Perez (1992), *El recargo de prestaciones por incumplimiento de medidas de seguridad e higiene en el trabajo*, Madrid.

Monereo Perez, Vida Soria (1991), *La condición de nacionalidad en el acceso del personal a los empleos públicos*, Madrid.

Montoya Melgar (1967), *Sanción e indemnización: el recargo de las indemnizaciones por accidente de trabajo*, Anuario de Derecho Civil XX.

Nieto García (1993), *Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid.

Ojeda Avilés (1996a), *Los acuerdos de empresas en la estructura de la negociación colectiva*, in AA.VV., *El arbitraje laboral. Los acuerdos de empresa*, VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

Ojeda Avilés (1996b), *Los conflictos en la paralización de actividades por riesgo grave e inminente*, in *La Prevención de Riesgos Laborales. Aspectos clave de la Ley 31/1995*, Ojeda Avilés, Alarcón Caracuel, Rodríguez Ramos, Pamplona.

Ojeda Avilés (1995), *Derecho Sindical*, 7ª ed., Madrid.

Palomeque Lopez (1996), *El nuevo marco jurídico de la prevención de riesgos laborales: la Ley 31/1995, de 8 de noviembre*, in *Actualidad Laboral*, n. 8.

Pérez Capit (1994), *El « non bis in idem » en el Derecho sancionador laboral. La jurisprudencia de la década*, Aranzadi Social, II.

Rocella, Civale, Izzi (1995), *Diritto Comunitario del Lavoro*, Torino.

Sala Franco, Arnau Navarro (1996), *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Valencia.

Val Arnal (1995), *Las sanciones en la Ley de Prevención de Riesgos: la segunda ruptura del marco general sancionador en el Orden Social y la vulneración de los principios de proporcionalidad y no bis idem*, Comunicación a las XIV Jornadas Universitarias Andaluzas.